

# 意見書

## 既裁定年金の引下げと生存権保障

(大学住所) 鹿児島市郡元1-21-30

鹿児島大学法科大学院教授 伊藤周平

### 第1 問題の所在

安倍晋三政権は、国会での多数議席を背景に、2015年9月、憲法9条に抵触する集団的自衛権を行使し、アメリカなど同盟国が起こす戦争に、日本の自衛隊が参加する、事実上の「戦争法案」ともいふべき安全保障関連法を、強行採決に次ぐ強行採決で成立させた。その一方で、安倍政権は、社会保障改革の名のもと、社会保障費の抑制や削減（以下「社会保障削減」という）を進めている。2016年度政府予算では、安全保障関連法の成立をうけ、防衛費（軍事費）が4年連続で増加し、5兆円の大台を突破、過去最高額となる一方、社会保障費は、診療報酬の引き下げなどで、概算要求時の自然増分6700億円が5000億円に圧縮された（1700億円の削減）。安全保障関連法については、国民各層から反対の声が沸き起こり、大きな国民的運動へと発展したが、社会保障改革については、年金や医療など社会保障の内容が複雑なため、国民の側からの大きな反対や批判にさらされることなく、社会保障削減を目的とする法案が次々と成立し改革が実施に移されている（注1）。

安倍政権の社会保障削減の最初のターゲットとされたのが、生活保護制度であり、2013年8月より生活保護基準の引き下げが断行された。ついで、2012年11月に成立した国民年金法等の一部を改正する法律等の一部を改正する法律（平成24年法律99号。以下「平成24年改正法」という）にもとづき、過去の物価下落の際に、年金額を特例的に引き下げなかった年金額2.5%分（特例水準）が、2013年から3年間かけて引き下げられた（2013年10月に1%、14年4月に1%、15年4月に0.5%引き下げ）。しかも、老齢・障害・遺族年金の引き下げにとどまらず、母子世帯などに支給される児童扶養手当や障害のある子どもへの手当、被爆者への健康管理手当の特例水準も連動して減額された（3年間で1.7%減額）。さらに、物価・賃金上昇率から少子化と高齢化による影響率を差し引いて年金給付額を改定するマクロ経済スライドが、2015年4月には、はじめて発動され、2.3%の物価上昇に対して、年金上昇は0.9%増に抑えられた（本来の年金給付額の2.3%増から前述の特例水準の解消分の0.5%、マクロ経済スライドの調整率0.9%の合計1.4%分が減額された）。

しかし、月4万円以下の年金生活者500万人、女性の年金受給者の32%が年間年金額50万円以下、年金生活世帯のうち最低生活費に満たない貧困世帯の割合が25%、といった最低生活保障には程遠い現在の老齢年金の低水準の実態（厚生労働省年金局の2010年の実態調査による）を解消することなく、年金給付の引下げのみを行う改革は、日本国憲法（以下「憲法」と略）25条が保障する国民の「健康で文化的な最低限度の生活」を侵害する可能性がある。また、安倍政権のもとで、相次ぎなされている社会保障給付の引き下げと減額処分は、いずれも社会保障制度の「持続可能性」（年金制度改革の場合には「世代間の公平の確保」が加わる）を名目に行われているが、生活保護や年金受給者の生活実態を無視して一律に行われており、その点からも憲法25条に抵触する可能性がある。

こうした状況のもと、平成24年改正法にもとづき老齢厚生・基礎年金の各支給額を減額された広島県在住の年金受給者が、平成24年改正法が違憲であること、および減額決定処分が違法であることを理由として、その取消しを求め提訴したのが本件である。本意見書

では、本件の原告側の立場から、日本の公的年金制度の概要と年金受給権の構造、公的年金制度の目的、特徴を概説したうえで（第2）、平成24年改正法を含む、これまでの年金制度改革の問題点を指摘し（第3）、年金受給者の生存権保障という観点から、平成24年改正法の違憲性を明らかにする（第4）。

## 第2 公的年金制度の概要とその目的・特徴

### 1 公的年金制度の概要

年金制度は、老齢・障害などによる収入の中断、被保険者の死亡による遺族の生活困難に対処する仕組みである。日本の年金制度は、特定の年齢層を強制加入の被保険者とする社会保険方式を採用しており、政府などが保険者となっている。この点で、民間の保険会社などにより提供される私的年金制度とは区別され、公的年金制度といわれる。公的年金制度の保険者は政府だが、2010年1月より日本年金機構（公法人）が政府の委託を受け保険料徴収や適用・年金給付などの事務を行っている。

日本の公的年金制度は、主に自営業者が加入する国民年金、民間の給与所得者が加入する厚生年金、公務員や私立学校の教職員が加入する共済年金からなっていたが、2015年10月から、共済年金は厚生年金に統合され一元化されている。給付は、全制度共通の基礎年金（国民年金加入者が受け取る年金の総称）が1階建て部分となり、2階建て部分として、所得比例の厚生年金（共済年金）がある。さらに3階部分として企業年金がある。企業年金には、適格退職年金や厚生年金の報酬比例部分を代行する厚生年金基金があるが、厚生年金基金については、一部を除き廃止が決まっている。

公的年金制度の被保険者（加入者）のうち第1号被保険者は、日本国内に住所がある20歳以上60歳未満の者で、第2・3号被保険者でないものをいう。主に自営業者が対象で、定額の保険料（2016年度は月額1万6260円）を納付する。生活保護などを受給している場合には、保険料が免除となり（法定免除）、一定所得以下で自ら申請して免除となる申請免除がある。申請免除は、全額免除、4分の3、2分の1、4分の1の免除がある。また、20歳以上の学生については、2000年4月より、本人だけの所得で保険料の納付を猶予する学生納付特例制度が設けられている。この制度により、在学中の事故による障害基礎年金の支給要件を満たすことができるが、猶予された期間は老齢基礎年金額に反映されないため、将来満額の年金を受給するためには、10年以内にさかのぼって保険料を追納する必要がある。さらに30歳未満の低所得者を対象とした若年者納付猶予制度も設けられている。

第2号被保険者は、厚生年金など被用者年金に加入している者で、保険料は報酬比例（標準報酬に保険料率をかけた額）で、事業主などと折半し給与から天引きされて徴収される。第3号被保険者は、第2号被保険者の被扶養配偶者で20歳以上60歳未満の者をいう。被扶養配偶者とは、主に第2号被保険者の収入により生計を維持している者で、その圧倒的多数（99.7%）は女性（主婦）である。保険料は、被用者年金制度の保険者が、第2号被保険者および第3号被保険者の基礎年金に関する保険料をまとめて基礎年金拠出金として負担しているため、第3号被保険者本人の保険料負担はない。

年金給付の種類には、①老齢年金、②障害年金、③遺族年金がある。①は、老齢になって支給される。国民年金の給付である老齢基礎年金は、65歳以上の人に受給資格期間に応じて支給される。受給資格期間は、保険料を支払った納付期間、免除の期間、制度上支払

うことができなかつた期間（給付額に反映しないので「カラ期間」といわれる）、学生納付特例制度などの手続きを行った期間のそれぞれを合計した期間をいう。この受給資格期間が25年以上ないと、老齢基礎年金を受け取ることができない。受け取ることができる年金の給付額は、40年間（480か月）保険料を支払った場合の満額で、月額6万5000円である（2015年度）。生活保護基準を下回る額で、納付期間が40年に満たなかったり、免除を受けている期間がある場合には、これよりさらに減額される。たとえば、全額免除の場合だと、満額支給額の2分の1（つまり月額3万2500円）の給付額となる。②の障害年金は、障害を負った場合に支給される。③のうち遺族基礎年金は、被保険者や老齢年金の受給者が死亡した場合、その人に扶養されていた18歳未満の子どものある配偶者や18歳未満の子どものに支給される。

## 2 年金受給権の構造

現行法上、これら公的年金（老齢・遺族・障害年金）の給付を受けるには、給付を受ける権利を有する者（受給権者）の請求にもとづき、厚生労働大臣が裁定を行うことが必要とされる（国民年金法16条、厚生年金保険法33条。以下、それぞれ「国年」「厚年」と略）。この裁定は行政庁による確認（行政処分）とされ、裁定によって、給付を請求する具体的権利が発生すると解されている（最判1995年11月7日民集49巻9号2829号。本村訴訟に対する最高裁判決）。

年金受給権の具体化の段階は、①受給権を満たす前の段階で、年金受給の期待（権）がある段階、②受給要件は満たしているが裁定がされていない段階で、受給権は発生しているが年金給付を現実に受給できていない段階、③受給要件を満たした者が裁定を受けた後の段階で、年金給付を現実に受給できている段階、④支払期日が到来し年金給付の支払いがなされた段階に区分できる。

このうち、③の段階で発生する具体的な権利は、基本権であり、④の段階で発生する個々の受給権は支分権といわれる。個々の支分権は、基本権の存在を前提としてのみ発生し、その消滅によって消滅するが、ひとたび発生した支分権は、その後は独立した権利となる（本意見書では、年金受給権という場合は、基本権の受給権をさす）。

## 3 公的年金制度の目的と特徴

### (1) 公的年金制度の目的—生存権保障

以上のような公的年金制度の目的は、憲法25条にもとづき、国民（具体的には年金受給者）の生存権を保障することにあると考えられる。国民年金法は「国民年金制度は、日本国憲法第25条第2項に規定する理念に基づき、老齢、障害又は死亡によって国民生活の安定が損なわれることを国民の共同連帯によって防止し、もって健全な国民生活の維持及び向上に寄与することを目的とする」と規定しているからである（国民年金法1条。以下「国年」と略）。すなわち、国民年金制度は、憲法25条2項に定める国の社会保障の向上増進義務を具体化した制度ということができる。

憲法25条の解釈については、憲法学上、1項の「健康で文化的な最低限度の権利を営む権利」と2項とを一体的にとらえる見解が通説である（注2）。したがって、国民年金法は、その目的規定で憲法25条2項のみを挙げているが、そこには憲法25条1項の趣旨も含まれると解され、国民年金法は、憲法25条1項の生存権を具体化し、高齢者や障害者など

年金受給者の「健康で文化的な最低限度の生活」の保障を目的とする法律といえる。そして、ここで保障されるべき「健康で文化的な最低限度の生活」の水準については、生きざりぎりの最低生活（つまり生命体としてのヒトの最低必要カロリーだけが満たされている状態）ではなく、「健康で文化的な」生活水準でなくてはならないと解される。

被告側は、この点について「老齢基礎年金は、稼働能力の低下等に伴う老後の生活を支えるものであるが、憲法25条の定める健康で文化的な最低限度の生活は、社会保険法、社会福祉法その他の社会法制度全体を通じて保障されるべきもので、国年法等のみで保障するというものではない」と主張し、年金受給額が、そのみで、健康で文化的な最低限度の生活を保障するに足らない額になったとしても、そのことから、直ちに、本件処分や、その根拠となった政令が、著しく合理性を欠くということとはできないとしている。

しかし、国民年金法の趣旨が、憲法25条の生存権保障にあるとするならば、老齢基礎年金は、そのみで受給者の「健康で文化的な最低限度の生活」を保障するものでなければならぬと解される。そして、その額は「公認された生活困窮判定基準」（注3）ともいえるべき厚生労働大臣が定める生活保護基準を上回るか、少なくとも同程度のものでなければならぬはずである。

この点、1962年8月の社会保障制度審議会の「社会保障制度の総合調整に関する基本方針についての答申および社会保障制度の推進に関する勧告」（以下「62年勧告」という）も「老齢年金、障害年金、遺族年金については、すべての制度において給付額の最低保障を行い、その額は定額で、なるべく均衡するように定める」とし、「老齢年金その他前述の諸給付は、それによってそれぞれの事故の起きた場合に、少なくともその最低生活を保障するためのものであるから、最低保障額を設ける必要がある。その最低保障額は、生活保護基準を上回るかあるいはそれと同程度のものでなければならぬ」と述べている。社会保障制度審議会が、社会保障制度審議会設置法（昭和23年法律266号）にもとづいて設置された内閣と同列の諮問機関であり、当時、政府に対する勧告権を唯一もっている審議会であったことからすれば（中央省庁再編にともない、同審議会自体は2001年1月に廃止されたとはいえず）、国民年金法制定時の同審議会の勧告は、同法の解釈にあたっても考慮されるべきである。しかし、「62年勧告」から半世紀以上を経ても、満額支給の老齢基礎年金は生活保護基準を下回る水準にある。これを放置してきた歴代内閣の不作為、憲法25条2項違反も問われるべきだが、この点については、本意見書では割愛する。

## (2)国民年金制度の特徴－国庫負担と保険料減免制度の存在、スライド制度の採用

また、被告は、国民年金制度が「被保険者の拠出した保険料を基礎として年金給付を行う保険方式を制度の基本として創設された」とも主張するが、一面的というべきである。というのも、保険方式をとるか否かは技術的な問題であり、あくまでも国民年金制度の目的は、生存権保障にあるからである。そして、保険方式では、生存権保障の目的を十分に達成することができないために、国民年金法では、保険方式のいわゆる保険原理に対して修正が加えられ、次のような特徴を有するに至っている。

第1に、国庫負担の存在がある。国庫負担は、国の義務的経費で、裁量的経費である補助金とは法的性格が異なり、国が義務として負担するもので、憲法25条2項にもとづく生存権保障義務を財政面において具体化したものといえる。現在、基礎年金の給付費の2分

の1が国庫負担となっている（国民年金法。厚生年金については、従来の定額部分が基礎年金に移行し、報酬比例部分が厚生年金として基礎年金に上乗せする報酬比例の年金とされたことから、国庫負担は廃止されている。学生納付特例期間については、国庫負担はなく、保険料が追納されない限り、老齢基礎年金の額の計算には反映されない。

また、事務費についても、全額国庫負担とされている（国民年金法85条2項、厚生年金保険法80条2項）。しかし、1998年度から特例措置として事務費に年金保険料が充当されるようになり、さらに、2007年6月に成立した「国民年金年事業の運営の改善のための国民年金法等の一部を改正する法律」（いわゆる社会保険庁改革関連法）により、2008年4月から、恒久的に事務費に保険料が使用できるようになった。しかし、このことは、国の生存権保障義務の観点から問題がある（注4）。

第2に、低所得者に対する保険料の減免・猶予制度が採用されている。前述のように、国民年金には保険料について法的免除と申請免除があり、保険料免除期間に対して、国庫負担が行われることで、保険料の支払いなしに給付がなされる。被保険者期間の全期間に保険料免除が行われたとしても、年金が支給される。支給額が国庫負担分の2分の1にとどまるという問題はあるものの、この場合に支給される老齢基礎年金は全くの無拠出年金である。つまり、国民年金制度は保険方式をとりながらも、「保険料を基礎として給付を行う」仕組みは、大きく修正されている。公的年金制度が、保険方式といいつつ、私的保険とは区別される「社会保険」といわれるゆえんである。社会保険の最大の特徴は、拠出（保険料負担）のない給付が存在することであり、被告側の主張は、こうした社会保険としての公的年金制度の意義を看過している。

第3に、年金の実質的価値を保つため、スライド制度が導入されている。年金給付に関して、賃金スライド制度、物価スライド制度があるが、1989年から物価指数の変動に応じて年金額を改定する完全物価スライド制度が導入されてきた（ただし、2000年の国民年金法の改正により、65歳以上の被用者年金の賃金スライドは停止されている）。

### 第3 年金制度改革の展開と年金財政検証

#### 1 年金制度改革関連法の成立と年金財政フレームの確立

以上のような公的年金制度については、これまで頻繁に改革（以下「年金制度改革」という）が行われてきた。

2004年の国民年金法等の改正（以下「平成16年改正法」という）までは、5年ごとに財政再計算を行い、人口推計や将来の経済の見通しなどの変化を踏まえて、給付内容や将来の保険料水準について制度改革が行われてきたが、平成16年改正法は、①上限を固定したうえでの保険料の引き上げ（厚生年金の保険料率の上限18.3%）、②基礎年金国庫負担割合の2分の1への引き上げ、③積立金の活用、④財源の範囲内で給付水準を自動調整する仕組み（マクロ経済スライド）の導入という4つの年金財政フレームを確立、おおむね100年間（財政均衡期間）の終了時に、年金給付費1年程度の積立金を保有することを想定し、それまでの間、少なくとも5年ごとに、年金財政の現況と見通しを作成・公表することとされた（これを「財政検証」という。国年4条の3、厚年2条の4）。

その後、2012年8月に、社会保障・税一体改革関連法として、年金機能強化法（正式名は公的年金制度の財政基盤および最低保障機能の強化等のための国民年金法等の一部を改

正する法律。以下同じ）、厚生年金と公務員の共済年金を統合する被用者年金一元化法（被用者年金制度の一元化等を図るための厚生年金保険法等の一部を改正する法律）が成立、同年11月には、国民年金法等改正法（国民年金法等の一部を改正する法律等の一部を改正する法律。前述の「平成24年改正法」）と年金生活者給付金法（年金生活者支援給付金の支給に関する法律）が成立し、これら年金関連法の成立で「基礎年金の国庫負担割合の2分の1の恒久化や年金特例水準の解消が行われ、2004年改革により導入された長期的な給付と負担を均衡させるための年金財政フレームが完成をみた」と評価されている（注5）。

## 2 特例水準解消の概要とその問題点

つぎに、本件で問題となっている平成24年改正法の特例水準の解消について考察する。

平成24年改正法のうち、特例水準の解消に関する改正の趣旨は「平成12年度以降の各年度における年金額等の改定の特例措置による年金額等の水準について段階的な適正化を図る当のため、所要の措置を講ずること」とされている（国民年金法等の一部を改正する法律等の一部を改正する法律案要綱）。具体的には、1999年から2001年にかけて、特例法により、マイナスの物価スライドを行わず、年金額を据え置き、その後も物価の下落が続いたことなどにより、法律が本来想定している水準（本来水準）よりも、2.5%高い水準（特例水準）の年金額が支給されていること、特例水準の存在により、本来の給付水準に比べて毎年約1兆円の給付増となっており、過去の累計で、約7兆円（基礎年金・厚生年金給付費の合計）、年金の過剰な給付があったと指摘されていること、この特例水準について、早期に計画的な解消を図る観点から、2013年度から2015年度の3年間で解消すること（13年10月1%、14年4月1%、15年4月0.5%をそれぞれ引き下げ）とされ、実施に移された。同時に、これまで年金と連動した同スライド措置が取られてきたひとり親家庭や障害者等の手当の特例水準（1.7%）についても、2013年度から2015年度の3年間で解消するとされ（13年10月0.7%、14年4月0.7%、15年4月0.3%）、これも実施された。

これらの特例水準の解消の意義については「今の年金受給者の年金額を本来の水準に引き下げることで、年金財政の改善を図る」こと、すなわち、①現役世代（将来の受給者）の将来の年金額の確保につなげること、②世代間の公平を図ることが挙げられている（以上、国民年金法等の一部を改正する法律等の一部を改正する法律概要による）。

しかし、ここで列挙されている事項は、いずれも財政事情に関することであり、国民年金制度の目的である年金受給者の生存権保障という視点が完全に欠落している。また、物価下落にもかかわらず年金支給額を据え置く一連の特例法（平成12年法律34号、平成13年法律13号、平成14年法律21号）が制定されたのは、当時の社会経済情勢や高齢者の生活状態を配慮して、物価スライドを停止する措置をとったものであり、特例水準の解消を定めた平成24年改正法から年金給付が減額された期間において、物価スライドを停止した当時に比べて経済情勢が好転したとか、高齢者の生活状態が改善したという事実は存在しない。むしろ、この間、2014年4月の消費税率の8%への引上げや年金から天引きされる介護保険料や高齢者医療保険料の引上げなどにより、年金受給者の年金手取り額は減少の一途をたどり、その生活はますます苦しくなっている。特例水準の解消を行うべき立法事実があったとは到底いえず、高齢者の生活状態を配慮するならば、年金支給額の引下げではなく、引上げが行われるべきであったと考える。

### 3 年金財政検証と基礎年金の最低生活保障機能の喪失

#### (1) 平成26年財政検証の概要

特例水準の解消が実施されている中、平成16年改正法にもとづき、2014年6月、厚生労働省は、社会保障審議会年金部会（以下「年金部会」という）に「平成26年年金財政検証結果」（以下「平成26年財政検証」という）を示し、公表した。

公的年金制度の財政検証は、2004年まで5年ごとに行われていた財政再計算とは異なり、直接、次の制度改定に結びつくわけではないが、公的年金制度の課題の検討に資するような検証作業を行うべきとされており、一定の制度改定を仮定したオプション試算が加えられている。

平成26年財政検証では、従来の検証に比べて、資本・労働だけでなく、技術革新などを含めた生産性である全要素生産性（TFP）の上昇率の想定に幅をもたせ、その一定の幅の中で将来推計を示した点に特徴があり、具体的には、ケースAからケースHまで8つの数字が示されている。ケースA～Eは、2023年度までの足下の経済前提とされ、内閣府の「中長期の経済財政に関する試算」が想定する経済成長が実現する場合の「経済再生ケース」（全要素生産性上昇率は、ケースA1.8%～ケースE1.0%。以下同じ）および労働市場への参加が進む場合であり、ケースF～Hは、それらが実現しない場合の「参考ケース」である（ケースF1.0%～ケースH0.5%）。前者が安倍政権の経済政策、いわゆるアベノミクスが成果をあげた経済成長状況、後者が成果をあげない経済停滞状況に対応しているといつてよい。2024年度以降は、長期の経済状況であり、全要素生産性の上昇率を軸に、同じく8ケースが示されている（経済成長率は、1.4%からマイナス0.4%まで）。

平成16年改正法附則で、次の財政検証までに、公的年金の所得代替率が50%を下回ると見込まれた場合、所要の措置を講ずるものとされていることもあつてか（2条3項、4項）、現行の年金制度の見通しにおいて、所得代替率（現役男子の手取り収入に対するモデル世帯の夫婦の年金額の合計の割合）50%を確保することが、制度維持の一つの目安となっている。その所得代替率をみると、「経済再生ケース」では、給付水準調整終了年度に、いずれも、所得代替率50%台を維持することが可能だが、「参考ケース」では、所得代替率が50%を割り込み、最悪のケースHに至っては、調整終了のめどすら立たず、そのまま調整を続けていくと、所得代替率は35～37%にまで落ち込むことになる。

これに対して、一定の制度改定を仮定したオプション試算では、3つのケースで試算が示されている。第1が、給付が前年度の名目額を下回ることを回避する名目下限措置を撤廃し、マクロ経済スライドをフル発動した場合の影響試算で、この場合、給付水準の調整終了年度が早まるとともに、所得代替率も0.4%～5.0%程度上昇すると試算されている。マクロ経済スライドのフル発動により、将来世代のための財源が温存されるためである。第2に、パートタイム労働者への被用者保険適用をさらに拡大した場合の影響試算で、現時点では、25万人に拡大が予定されているが（2016年10月実施）、かりに月収5.8万円以上、週当たり労働時間20時間以上のすべての労働者1200万人に適用拡大した場合には、保険料を支払う被保険者の増大により、所得代替率は5.6%上昇が見込まれている。第3に、保険料拠出期間を45年（現行は40年）に拡大した場合の影響試算で、所得代替率は6.0～6.5%の大幅な改善となる。

#### (2) 平成26年財政検証の問題点、とくに基礎年金の最低生活保障機能の喪失

こうした平成26年財政検証については、第1に、経済前提が楽観的すぎるという問題がある。

「経済再生ケース」では、全要素生産性の上昇率が最も高いケースAで1.8%、最も低いケースEでも1.0%となっているが、全要素生産性の上昇率は、ここ数年1%を割り込んでおり、多くの論者が指摘しているように、「経済再生ケース」のケースEか、「参考ケース」のケースG（0.7%）あたりが基準となりそうな現実な上昇率であろう（注6）。実際、2024年度以降の長期の経済成長率は1.4%からマイナス0.4%まで想定されており、所得代替率が50%を割り込むケースを3つに抑え、少なくみせかけるため、あえて非現実的な経済成長率を前提とした「経済再生ケース」を掲げたともとれる。また、運用利回りも、ケースEで4.2%となっているが、現在の金融の実勢から見て、あまりに高いという指摘もある（注7）。

第2に、所得代替率の問題がある。日本では、所得代替率の比較対象として、その時点の「現役男子の手取り収入」をとっているが、国際労働機構（ILO）の勧告では、先進諸国では「夫婦の従前所得55%以上」を準拠すべき基準としている。多くの人にとって、「従前所得」の方が、その時の『現役世代の手取り収入』より高いことは明らかで、日本の所得代替率は、実際以上に高めに現れるとの指摘もある。また、非正規雇用がこれだけ増加している中で、「夫が40年間厚生年金の被保険者、妻は40年間第3号被保険者である世帯」というモデル世帯自体が、平均的なモデルではなくなっており、非現実的といえる。こうした問題のある所得代替率の設定のうえに、「経済再生ケース」の5ケースといえども、その所得代替率は51.0～50.6%と、50%を維持するといってもぎりぎりの水準になる。現実的なケースと考えられるケースEでは、2043年度に所得代替率は50.6%と、辛くも50%台を維持できるものの、ケースFでは、2040年度に所得代替率が50%に達した後、その後も所得代替率は下がり続け、2050年度には45.7%に落ち込むと推計されている。しかも、いずれのケースでも、所得代替率50%が維持されるのは、新規裁定時（65歳以上で年金を受給し始める時）だけであり、受給開始後は年齢を重ねるごとに、長生きすればするほど、所得代替率が低下していく構造になっている。

第3に、年金水準の低下率を所得比例年金（厚生年金）と基礎年金に分けてみると、基礎年金の低下率（いわゆる目減り）が、著しいという問題がある。ケースEで2014年度と2043年度とを比較してみると、所得比例年金の所得代替率は25.9%から24.5%へと、5.4%の低下にとどまるのに対して、基礎年金の所得代替率は、36.3%から28.4%へと、ほぼ3割も下がると見込まれている。低下率に差はあるものの、基礎年金の低下率が著しいことは、他のケースでも同じである。現在ですら、40年保険料納付の満額支給で月6万5000円と最低生活保障に程遠い基礎年金が、3割下がるとすれば、現在の価格で計算すれば、満額支給額は4万4800円となる。

以上のような問題は、楽観的な経済前提に依拠しないかぎり、所得代替率50%を維持できないという意味で、現行の公的年金制度の維持が困難なこと、基礎年金については、マクロ経済スライドの適用によって、生活保護基準をはるかに下回る額になり、もはや老後の所得保障制度として、最低生活保障の機能を果たしえないことを示している。少なくとも、基礎年金についてはマクロ経済スライドを適用しないという政策的配慮がなされる必要があったと考える。

#### 第4 既裁定年金の一律引下げの違憲性

##### 1 既裁定年金の引下げによる生存権侵害

###### (1) 生存権の自由権的側面

特例水準解消の立法事実の不存在、マクロ経済スライドの適用による基礎年金の最低生活保障機能の喪失もさることながら、そもそも、すでに年金を受給している者について年金支給額



を減額すること（既裁定年金の引下げ）が憲法25条に違反しないかが問題となる。特定の年金受給者について、憲法25条1項にいう「健康で文化的な最低限度の生活」の保障水準を下回る事態が生じた場合には、当該年金受給者に対する年金額の減額は、生存権侵害として憲法25条1項違反となると考えられるからである。

憲法25条の生存権については、憲法学説の多くが、国家は国民が「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」を維持することを妨げてはならず、それを侵害するような立法や処分は無効になるとして、生存権の自由権的側面とその裁判規範性を認めている（注8）。

判例も、総評サラリーマン税金訴訟第1審判決（東京地判1980年3月26日判例時報962号27頁）が「国家は国民自らの手による健康で文化的な最低限度の生活を維持することを阻害してはならないのであって、これを阻害する立法、処分等は、憲法の右条項（憲法25条1項）に違反し無効といわなければならない」と判示し、生存権の自由権的効力を肯定している。もっとも、同判決は「何が健康で文化的な最低限度の生活であるか」は「立法府の合目的な裁量判断に委ねられている」としたうえで、「課税最低限が現実の生活条件を無視したことが一見して明白な程に低額である場合」に違憲の問題が生じるとし、所得税法の定める給与所得の課税最低限が最低生活費を下回り、憲法25条に違反して無効とする原告の主張は退けている。控訴審判決（東京高判1982年12月6日判例時報1062号25頁）も、第1審判決とほぼ同じ判旨で、原告の請求を棄却し、上告審判決（最判1989年2月7日判例時報1312号69頁）は、所得税法中の課税関連規定が「著しく合理性を欠き明らかに裁量の逸脱・濫用と見ざるを得ないような場合を除き、裁判所が審査判断するには適さない」としたのみで、生存権（の自由権的側面）侵害の主張には判断を下すことなく、上告を棄却している。

税法では、所得税の課税最低限は、所得のうちそこまでは課税されない金額とされ（給与所得者の場合は人的控除のほか、給与所得控除と社会保険料控除を含む）、憲法25条の生存権保障の租税法における現れとされている（注9）。また、課税最低限が、その最低生活費を下回る場合には、立法・行政裁量などの入り込む余地はなく、憲法25条の「生存的自由」の侵害として違憲無効になるという見解もある（注10）。

いずれにせよ、憲法学や税法の通説的見解は、生存権（自由権的側面）の裁判規範性を認め、個人の「健康で文化的な最低限度の生活」を公権力が侵害することは、憲法25条違反を構成することについて一致をみている。

## (2)既裁定年金の引下げと憲法25条

憲法25条1項が保障する「健康で文化的な最低限度の生活」水準は、現時点では、生活保護基準（生活保護法8条）と考えることができる。そして、それを前提としたうえで、生存権（自由権的側面）の裁判規範性を認めるならば、生活保護基準以下の生活状態にある（もしくは、年金を減額されれば生活保護基準以下の生活状態になることが確実な）年金受給者に対する既裁定年金の引下げ（年金減額処分）は、当該年金受給者の「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」を侵害するという意味で、公権力による生存権（自由権的側面）の侵害に当たるといえる。少なくとも、特例水準の解消と年金減額を定めた平成24年改正法は、生活保護基準以下の状態にある（もしくは、年金減額により生活保護基準以下の状態になることが確実な）特定の年金受給者に適用される限りで違憲（適用違憲）になると解される。

もっとも、年金額の引下げによって、憲法25条1項の保障水準を下回る事態が生じて、同

条項による保障のいかんは、年金制度のみによって評価されるべきではなく、同条項の趣旨を直接具体化し、所得保障の最終的なよりどころとなる制度として生活保護制度が存在するから、既裁定年金の引下げにより生活保護基準以下の年金額になることがあっても、基本的には同条項違反の問題は生じないという見解もある（注11）。本件における「憲法25条の定める健康で文化的な最低限度の生活は、社会保険法、社会福祉法その他の社会法制度全体を通じて保障されるべきもので、国年法等のみで保障するというものではない」との前述の被告側の主張も同様の趣旨と考えられる。つまり、最終的には、生活保護法により最低生活が保障されるから、生活保護基準以下の生活状態にある（もしくは、年金を減額されれば生活保護基準以下の生活状態になることが確実な）年金受給者に対して年金を減額は、憲法25条違反の問題は生じないというわけである。

判例も、年金以外に収入がなく、生活保護基準以下で住民税非課税の被保険者に対して介護保険料を免除する規定を設けていないことは、憲法14条および25条に違反しないかが争われた旭川市介護保険条例事件について「介護保険制度が国民の共同連帯の理念に基づき設けられたものであること（介護保険法1条）にかんがみると、本件条例が、介護保険の第1号被保険者のうち、生活保護法6条2項に規定する要保護者で…市町村民税が非課税とされる者について、一律に保険料を付加しないものとする旨の規定又は保険料を全額免除しない旨の規定を設けていないとしても、それが著しく合理性を欠くということとはできないし、また、経済的弱者について合理的な理由のない差別ということとはできない」と判示し、憲法違反はないとしている（最判2006年3月28日裁判時報1409号3頁）。同判決は「共同連帯の理念」という、きわめて、あいまいで抽象的な理念によって、生存権侵害が疑われる立法の合理性を認定しており、しかも、合理性認定の理由については、ほとんど何も説明していないに等しいが（注12）、たとえば、介護保険料訴訟と同じ原告が提訴した旭川市国民健康保険条例事件の第1審判決（旭川地判2001年5月30日判例タイムズ1124号154頁）は、恒常的な生活困窮者については生活保護法による保障が用意されているので、国民健康保険法77条の国民健康保険料の減免対象には、恒常的な生活困窮者は含まない趣旨と判示し、憲法25条違反の問題は生じないとしている。

確かに、「健康で文化的な最低限度の生活」水準の認定は広範な立法および行政裁量に委ねられるとする、これまでの生存権訴訟における生存権侵害の主張をことごとく退けてきた、判例法理（堀木訴訟に関する最大判1982年7月7日民集21巻5号1043頁など）からすれば、国が生活保護制度を設けている以上、生活保護基準以下の年金生活者はそれによって救済されるから、既裁定年金の引下げを行っても、憲法25条違反の問題は生じないということになる。

### (3) 既裁定年金の引下げと生活保護法

しかし、以上のような学説・判例は、生活保護の実態を無視しているばかりか、憲法25条の趣旨のみならず、個人の尊厳を定めた憲法13条の趣旨にも反する解釈であり、妥当ではない。

生活保護の現状をみると、2000万人を超えた不安定で低賃金の非正規労働者や低年金・無年金の高齢者の増大により、生活保護の受給者は年々増大している。2015年4月には、受給者数220万人、受給世帯数は160万世帯（いずれも概数）と、過去最多を更新し続けている。しかし、日本では、厳しい受給要件のもと、生活保護基準以下の生活状態にあり保護を必要とする人（以下「要保護者」という）のうち実際に生活保護を受給している人の割合（捕捉率）は、政府統計でも3割強（厚生労働省「生活保護基準未満の低所得世帯数

の推計について」2010年4月）、研究者の推計では2割弱と、他の先進諸国が公表している捕捉率（スウェーデンでは82%、ドイツでも65%）に比べて極端に低い。生活保護受給についての恥の意識が根強く、情報不足により、そもそも自分が生活保護を受給できることすら知らない人も多いと考えられる。また、国や自治体が、そうした人々が出ないように、十分な広報・周知活動を行ってきたとはいいがたく、逆に、生活保護の現場では、いわゆる水際作戦という形で、申請所を渡さない、申請を取り下げられるなどの違法な運用が行われてきたことは周知のとおりである（注13）。

にもかかわらず、生活保護受給者数の増加をみていることは、日本の貧困の拡大が深刻であることを物語っているが、それはともかく、以上のような生活保護の現状をみるかぎり、恒常的な低所得者については、生活保護法によって「健康で文化的な最低限度の生活」が保障されているから、既裁定年金の引き下げを行っても、憲法25条違反の問題は生じないとする判例・学説の見解は、あまりに形式的で、実態を看過した見解というほかない。そもそも、生活保護法による保障があるから、既裁定年金の引下げという公権力の行使によって生存権の侵害が生じても憲法違反にならないという議論は、憲法解釈としても成り立たないだろう（代替手段があるから、憲法上の表現の自由が侵害されてもよいとする憲法解釈が成り立たないのと同じである）。生存権は憲法上の人権であり、その侵害が憲法違反に該当することは自明だからである。

また、年金減額で暮らしていけないのなら、生活保護を受ければよいという論理（結局、被告側の主張はそういう論理であろう）は、きわめて乱暴であり、公権力による個人生活の過度の干渉にもつながる。生活保護基準以下の生活であっても、生活保護を受給しないで生活を営もうとする年金生活者の自己決定権は最大限尊重されるべきだからである。そうした自己決定権は人格的権利のひとつとして尊重されるべきことは、個人の尊厳を定めた憲法13条の規定からも明らかである。したがって、実質的に生活保護の受給を強制する形で、既裁定年金の引下げにより年金生活者の生存権を侵害することは、憲法25条違反のみならず、公権力による当該年金受給者の人格権の侵害という意味で、憲法13条違反にもあたる。憲法25条や13条の趣旨からすれば、個人の自由な生活の前提となる経済的基盤を公権力が侵害することは許されず、判例法理が採用する広範な立法・行政裁量を認めたとしても、生活保護基準以下の生活をしている人に対しては（そうであればなおさら）、少なくとも、その生活の経済的基盤を脅かすような立法や処分をしてはならない義務が立法府・行政府に存在すると解される。

なお、政策論的に見ても、既裁定年金の引下げによって、年金生活者の生活を苦境に陥らせ、生活保護を申請・受給しなくてはならない人を増大させる（生活保護費を増大させる）ことは適切とはいえないだろう。現実には、高齢化の進展で、低年金・無年金の高齢者が生活保護を受給する事例が増え、生活保護受給者の増大につながっているのは前述したとおりである。

## 2 生存権保障の個別性と一律引下げの違憲性

生存権保障の個別性という観点からも、既裁定年金の引下げの違憲性が指摘できる。

個々人の生活事情に顕著な格差が存在する以上、憲法25条1項で保障される「健康で文化的な最低限度の生活」保障は、個々人の生活事情によって、その具体的な水準が最終的に決定されるべきものである。生活保護基準の設定に際して、生活保護法は「必要即応の原則」を定め（9条）、生活保護基準は、統計的類型的な手法で一律に決めるべきではないことを明言して

いる。このことは、年金給付水準にも該当する。

人々の生活は、経済関係ではなく、収入によって対人関係や精神生活など、さまざまな複雑な要因によって支えられている。とくに、年金生活者の場合、日本の年金制度は、老齢基礎年金受給者と厚生年金受給者との格差が大きい（男女間の格差も大きい）。こうした複合的な条件によって成立し、しかも年金格差の大きい年金生活者に対して、年金給付を少なくない額ほど減額するとすれば、受給者の生活実態を把握するための調査が事前に行われていなければならない。しかし、本件では、平成24年改正法制定前に、そのような実態調査が行われた形跡はない。実態把握のために必要な実態調査もなされず、立法により一律な減額処分が行われ、その結果として、当該年金生活者に健康で文化的な最低限度の生活以下の状態をもたらすとしたら、憲法25条1項に含まれる国の法的義務に反することは明らかであろう（注14）。同時に、それは国の社会保障増進向上義務（憲法25条2項）にも違反するといえる。

さらにいえば、判例法理が採用する広範な立法裁量論を取ったとしても、平成24年改正法立法に際して、年金生活者の生活実態という考慮すべき事項を考慮せずに、考慮すべき事項の基礎となる年金生活者に対する実態調査すらもなしに、一律の年金給付の減額を行うことは、立法者に裁量の逸脱・濫用があったというほかない。減額処分の際してとられるべき経過措置や代替措置も十分ではなく、わずかに、段階的な減額という経過措置がとられたにとどまる。少なくとも、生活保護基準以下の老齢基礎年金の受給者については、減額を行わないなどの配慮が必要であったはずである。そもそも、経済情勢や高齢者の生活状態を配慮して、物価スライドを停止した特例法が、生活保護基準以下の老齢基礎年金の受給者についてまで、一律に特例水準の解消による年金額の減額を行うことまで想定していたとは考えられない。

### 3 年金受給権の財産権的保障

一方、憲法29条の保護を受ける財産権については、物権、債権、公法上の権利などを含む財産的価値を有するすべての権利と解するのが通説であり（注15）、年金受給権のような社会保障給付の受給権も、財産権として、憲法29条による保護を受けると解される。そこで、平成24年改正法による既裁定年金の引下げは、財産権たる年金受給権の侵害に当たり、憲法29条違反にならないかが問題となる。

憲法29条は、私有財産権を保障するものの、同条2項は、財産権の内容は「公共の福祉」の制約を受けるとしており、この点につき、最高裁判決（1978年7月12日民集32巻5号946頁）は「法律でいったん定められた財産権の内容を事後の法律で変更しても、それが公共の福祉に適合するようにされたものである限り、これをもって違憲の立法ということができないことは明らかである」として、その変更の合憲性の判断基準として、①いったん定められた法律にもとづく財産権の性質、②その内容を変更する程度、③これを変更することによって保護される公益の性質、などを総合的に勘案し、その変更が当該財産権に対する合理的な制約として容認されるべきであるかによって判断すべきとしている。

最高裁の判断基準を本件に当てはめるならば、平成24年改正法による既裁定年金の引下げは、抛出制であることから制度に対する信頼保護原則も考慮する必要があること（①の判断基準）、年金受給者の老後の生活に直接かつ重大な影響を与えるものであること、受給者によっては生活保護基準を割り込む引下げになること、財産権の縮減を通じて個人の人格的自律権を侵害する側面を持つこと（以上、②の判断基準）、前述の平成26年財政検証にみられるように、年金

財政は年金経済状況等に大きく左右され、既裁定年金の引下げによる年金財政の影響はきわめて限定的であること（③の判断基準）などから、憲法29条に違反すると考えられる。また、正当な補償を求める憲法29条の趣旨から、何ら例外を設けることなく（たとえば、生活保護基準以下の年金受給者には減額対象から除くなど）、一律に既裁定年金の引き下げのみを行うことは、許されないというべきであろう（これは、前述のように、憲法25条違反をも構成する）。

## 第5 結語

以上のように、平成24年改正法による既裁定年金の引下げは、憲法25条・13条に違反するばかりではなく、財産権侵害という点で憲法29条にも違反すると解される。そして、違憲の立法にもとづいて行われた本件減額処分は、当然に取り消されるべきである。

第1でみたように、現在、安倍政権は、社会保障給付の引下げを中心とした社会保障の削減を加速している。年金の引下げについても、前述のマクロ経済スライドのフル発動（物価下落時にも発動）が検討されており、かりに実施されれば、2040年代まで約30年間にわたり年金給付額が実質削減され続けることとなる。先の2014年の財政検証での厚生労働省の試算では、基礎年金の所得代替率は、ケースD（経済成長率など全要素生産性上昇率を1.2%と想定）で、36.8%から26%へ3割もダウン、所得比例年金（厚生年金）と合わせても62.7%から51%へ約2割減となる。このことは、現在、年金を受給している世代だけでなく、将来、年金を受給する世代にとっても、受け取る年金の実質的価値が2割から3割減少することを意味する。

しかし、そもそも、年金水準が一般市民の生活費の半分程度に設定されていること、物価下落率の認定が生鮮食料品などを除外し、医療・介護保険料の値上げ分を考慮していないこと、とくに現行制度では、マクロ経済スライドが基礎年金、所得比例年金に一律にあてはめられるため、基礎年金が最低生活保障の機能を果たしえなくことになるなど、マクロ経済スライドそのものに多くの問題がある。

こうした批判の噴出を受けて、マクロ経済スライドのフル発動は難しいとみた安倍政権は、賃金・物価の上昇が小さい場合や賃金・物価が下落する場合に、マクロ経済スライドの名目下限措置を維持したうえで、未調整分を翌年度以降に繰り越す（つまり、次年度以降の賃金・物価が上昇した時期に、未調整分もあわせて年金給付を引き下げる）キャリーオーバー制度の導入を盛り込んだ年金制度改革法案を国会に提出した（2016年通常国会では成立せず継続審議となっている）。同法案では、物価が上昇して賃金が下落した場合、これまでは改定はなされていないが、これを賃金下落にあわせて削減できるなどの改定ルールの見直しも規定されている。物価・賃金がどのような局面になっても、年金給付は上がりず、抑制と削減が徹底される仕組みとなっている。

生存権保障の目的は、とりわけ現実の社会経済状況のもとで不利な地位に置かれた人の生活保障にあることからすれば、社会保障削減が進められ、年金生活者の生活困窮が深刻化しているいまこそ、裁判所は、個別具体的な生活状況に即した適用判断を行い、そうした不利な立場にある人々を救済するべきである。そのことは、憲法25条の趣旨に適う。救済面でも、適用違憲の判断であれば、裁判所は、減額処分の取り消しと減額分の当該年金受給者への返還を命ずれば足りる。原告の生活状況に即して、ぜひとも本件減額処分を取り消して、司法的救済を図っていただけるよう、強く望む。

- (注1) この間の社会保障改革立法については、伊藤周平『社会保障改革のゆくえを読む－生活保護、保育、医療・介護、年金、障害者福祉』（自治体研究社、2015年）第1章参照。
- (注2) 憲法25条1項・2項一体説といわれる。中村睦夫「生存権」芦部信喜編『憲法Ⅲ・人権2』（有斐閣、1977年）19頁などを参照。
- (注3) 木下秀雄「最低生活保障と生活保護基準」日本社会保障法学会編『新・講座社会保障法3／ナショナルミニマムの再構築』（法律文化社、2012年）144頁。
- (注4) 有泉亨・中野徹雄編『厚生年金保険法／全訂社会保障関係法1』（日本評論社、1982年）233頁は、厚生年金法81条4項に照らして、保険料を事務執行費用に充てることは許されないと解している。
- (注5) 社会保障制度改革国民会議報告書「豊かな社会保障を将来世代に伝えるための道筋」（2013年8月6日）39頁。
- (注6) 同様の指摘に、里見賢治「年金財政検証結果と公的年金制度の将来」賃金と社会保障1618号（2014年9月下旬号）35頁参照。
- (注7) 小塩隆士「公的年金制度の課題と将来」週刊社会保障2788号（2014年8月11－18日号）117頁参照。
- (注8) たとえば、芦部信喜（高橋和之補訂）『憲法（第6版）』（岩波書店、2015年）267頁は「社会権も、公権力による不当な侵害があった場合には、その排除（不作為）を裁判所に請求できる自由権としての側面をあわせ持つ」と述べる。
- (注9) 金子宏『租税法（第20版）』（弘文堂、2015年）200頁参照。
- (注10) 北野弘久「社会保障と納税者基本権」日本社会保障法学会編『講座社会保障法・第6巻／社会保障法の関連領域』（法律文化社、2001年）178頁以下参照。
- (注11) 菊池馨実「既裁定年金の引下げをめぐる規範的考察」同『社会保障法の将来構想』（有斐閣、2010年）96頁参照。
- (注12) 同判決の問題点については、伊藤周平「介護保険料負担と生存権保障再考－介護保険料国家賠償最高裁判決を機に」賃金と社会保障1466号（2008年5月下旬号）4頁以下参照。
- (注13) 生活保護の現状については、伊藤・前掲（注1）第2章参照。
- (注14) 同様の指摘に、棟居快行「生存権と『制度後退禁止原則』をめぐる」初宿正典ほか編『国民主権と法の支配（下巻）』（成文堂、2008年）389頁参照。
- (注15) たとえば、佐藤幸治『憲法（第3版）』（青林書院、1995年）565頁参照。

（経歴・著作等）

1960年生まれ。東京大学大学院修了。労働省事務官、社会保障研究所研究員、法政大学助教授、九州大学助教授を経て、2004年より現職。専攻は社会保障法。主な著書に『介護保険法と権利保障』（法律文化社、日本社会福祉学会学術賞受賞）、『後期高齢者医療制度』（平凡社新書）、『社会保障改革のゆくえを読む－生活保護、保育、医療・介護、年金、障害者福祉』（自治体研究社）など。